

Primi rilievi sul secondo schema di decreto correttivo del D.Lgs. n. 152/2006¹

Franco Giampietro

Sul metodo di predisposizione del (secondo) decreto correttivo

Mentre il primo decreto legislativo correttivo, approvato in via definitiva dal **Consiglio dei Ministri il 30 agosto 2006**, in forza della delega, assegnata al Governo, ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge 15 dicembre 2004, e consistente in tre piccoli "ritocchi" al T.U. ambientale ⁽²⁾, **non è ancora comparso sulla G.U.** ⁽³⁾, **lo stesso Governo ha adottato, il 12 ottobre 2006, il secondo schema di decreto legislativo, che sta per iniziare l'iter parlamentare**, ai sensi dell'art. 1, commi 4 e 5 della citata legge.

Reca, quest'ultimo, **numerosi emendamenti** al D.Lgs. n. 152/2006, pari a n. 51 commi dell'art. 1 ⁽⁴⁾, **qualificati come** modifiche **urgenti**, che interessano in forma **integrativa, sostitutiva o soppressiva** varie disposizioni della Parte III e IV del richiamato decreto legislativo, ivi compresa la soppressione dell'Allegato 1 al Titolo V della Parte IV ⁽⁵⁾.

In concreto, **i primi 19 commi** investono la **disciplina sulla tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche**, con particolare riguardo alla **regolamentazione degli scarichi** (a partire, dalle definizioni generali, per es. di scarico, acque reflue industriali, urbane, stabilimenti industrialiecc.).

Il **comma 20**, ridisciplina il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti ⁽⁶⁾.

Tutti **i restanti** commi (dal 21 al 51), **modificano** le norme in materia di **gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati, con particolare riguardo** ai principi ed **alle definizioni** generali di:

- rifiuto e non (materia prima secondaria; sottoprodotto, CDR, terre e rocce da scavo ecc.);
- deposito temporaneo,

¹ **In corso di pubblicazione sulla Rivista Ambiente e Sviluppo, IPSOA, fasc. 11/2006.**

² Consistiti nella soppressione dell'Autorità di bacino, disposta in via immediata, con un regime transitorio per gli atti della stessa adottati; nonché dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti; con la proroga da 6 a 12 mesi del termine per l'adeguamento dello statuto del CONAI alle nuove disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006.

³ Ci riferiamo alla data del 26 ottobre 2006, nella quale scriviamo questo contributo.

⁴ Esistono in circolazione due testi, uno dei quali risulta più breve (di 47 commi). Qui commentiamo il testo di 51 commi, perché sembra più aggiornato.

⁵ E' quello intitolato: "Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica", la cui soppressione si ricollega alla proposta di modifica dell'art. 265, comma 4 (nuova disciplina transitoria per i procedimenti di bonifica in corso al 29 aprile 2006) e dell'art. 242, comma 4, del T.U. (sui previsti criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio), di cui si dirà nel par. 3

⁶ "Ripristinati", dopo la soppressione dell'Autorità di vigilanza, che doveva assorbirli (v. sopra, alla nota 1). Per mio difetto di informazione, non sono a conoscenza di iniziative, studi o di rapporti del Comitato o dell'Osservatorio, sopra menzionati. I rispettivi compiti sono, comunque, ridisciplinati dal comma 20 (che novella l'art. 161 T.U., con l'integrazione di futuri (...) decreti ministeriali (v. commi 4 e 9 del cit. art. 161, nuovo testo).

- prodotto recuperato,
- produzione e trasporto di rifiuti non pericolosi;
- accordi e contratti di programma ed incentivi (con un nuovo art. 206);
- in materia di Albo e di competenze delle Province e sulla disciplina transitoria della bonifica (con il nuovo comma 4 dell'art. 265) e di applicazione del tributo sulle discariche (con la soppressione dell'art. 264, comma 1, lett. n) del T.U.A.).

Dalla relazione illustrativa di accompagnamento, si apprende che l'urgenza delle modifiche - sopraccennate - **deriva** non solo dai pareri resi dalle competenti Commissioni parlamentari e dalla Conferenza unificata "sul primo decreto correttivo", ma **soprattutto**, dalla necessità di determinare la "chiusura di **numerose procedure di infrazione comunitaria**, allo stato pendenti nei confronti dell'Italia", evitando così il rischio "di pesanti condanne da parte della Corte di Giustizia".

A tal proposito, si richiama la **Comunicazione SEC (2005) 1658** della Commissione europea, che ha previsto un **inasprimento delle sanzioni** pecuniarie a carico dello Stato membro, che non abbia tempestivamente eseguito la prima sentenza comunitaria di accertamento (ex art. 256, Trattato CE) dell'inadempimento agli obblighi derivanti dalle singole direttive e quindi del Trattato ⁽⁷⁾.

Nella stessa Relazione si dichiara, infine, **di rinviare "ad un secondo momento" altre modifiche**, suggerite dai predetti pareri, "congiuntamente" alla realizzazione "degli obiettivi inerenti la garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute e dell'utilizzazione razionale delle risorse nonché una maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali e la valorizzazione del sistema di controllo preventivo del sistema agenziale, anche secondo taluni criteri delineati dalla legge delega"⁽⁸⁾.

Nell' "**Analisi di impatto della regolamentazione**", **relativa allo schema di decreto correttivo, mirata a individuare i soggetti "destinatari" e quelli "coinvolti"**, oltre che le amministrazioni interessate, si precisa che "i destinatari diretti" sono il **Ministero**

⁷ In particolare, si ricorda che la Commissione prevede la condanna dello Stato inadempiente al pagamento di una sanzione pecuniaria forfettaria, che va computata a decorrere dal giorno di emanazione della prima sentenza, adottata ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE (di importo pari, quanto meno, a 9 milioni e novecentomila Euro, aggiornabile ogni tre anni) nonché una penalità di mora, per ogni giorno di ritardo (compresa tra un minimo di 11.904 ed un massimo di 714.240) dalla data di adeguamento dello Stato alla seconda sentenza, emanata ai sensi dell'art. 228 del Trattato CE. La stessa Commissione annuncia una norma transitoria, che consente agli Stati membri, che regolarizzeranno le loro inadempienze agli obblighi comunitari, nel corso del 2006, di beneficiare ancora della prassi precedente, evitando il rischio della sanzione pecuniaria forfettaria.

⁸ Sembra qui essere annunciata una riforma, talmente "globale" del D.Lgs. n. 152 da poter prescindere ... *anche* dai criteri direttivi, di cui alla legge-delega n. 308/2004 ... Sul commento a quest'ultima, si rinvia a due miei contributi, pubblicati in questa Rivista, 2, 2005, pag. 105 e segg.; 3, 2005, pag. 205 e segg., nonché alle puntuali riflessioni di F. FONDERICO, "La muraglia ed i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale", in Giorn.dir.amm., 2005, fasc. 6, p. 585 ss. Torneremo sull'argomento nel par. 3

dell'Ambiente e quelli concertanti; enti pubblici ed autorità indipendenti o altre istituzioni che hanno poteri in materia ambientale.

Vanno poi "inseriti tra i destinatari ... le **Regioni** e gli **Enti locali**", anche in base alle loro prerogative costituzionali e (da ultimo), "in considerazione della complessità della materia e dei riflessi economici, vanno citati gli operatori economici, le **strutture imprenditoriali** che come i privati cittadini possono essere destinatari, diretti o indiretti del provvedimento".

Si ravvisa, infine, la **necessità** di "una breve fase di studio e di analisi dei nuovi istituti introdotti dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152", allo scopo di "conseguire una reale **razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi**" nonché "al fine di evitare duplicazioni di autorizzazioni, procedimenti e giudizi" ...

Alcune considerazioni...

Non è questa la sede per un commento analitico non solo dei 51 commi, di cui si compone lo schema di decreto correttivo, ma anche degli effetti indotti dai medesimi nell'articolato del D.Lgs. n. 152 - e non solo delle Parti III e IV - ove si andranno ad inserire.

Si vuole, invece, formulare alcune considerazioni introduttive, innanzi tutto, **sulla correttezza del metodo di adozione delle proposte modifiche**, sotto il profilo procedimentale e sostanziale.

Quindi, **sulla giustificazione relativa all'urgenza degli interventi**; infine, **sul rinvio**, ad un secondo momento, **di modifiche più radicali del T.U.A.**, per conseguire, *inter alia*, "una reale razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi".

Gli indicati profili problematici si possono riassumere, in sintesi, in due domande:

- che c'è di nuovo nella proposta (emergenziale) di una nuova legislazione, **parzialmente emendativa** di quella ora vigente ?
- In altri termini, **è necessario (od opportuno) ritornare alla legislazione approvata nel 1997** (con le sue reiterate modifiche) **e nel 1999** (con le ben note modifiche ed integrazioni) ovvero, dopo 10 anni dal Decreto Ronchi, è necessario "riqualificare" la normativa sull'ambiente, ancora settoriale e ipertrofica ?

Sia chiaro che queste domande **non** sottintendono un'adesione al metodo ed al merito del D.Lgs. n. 152/2006, rimasto, per molti aspetti, inattuativo dei principi della legge delega n. 308/2004, citata ⁽⁹⁾.

Sul presupposto dichiarato dell'urgenza.

⁹ Come risulta evidenziato da due recenti volumi, che raccolgono le riflessioni di più Autori sul c.d. T.U. n. 152; AAVV, "Commento al T.U. ambientale", a cura di F. GIAMPIETRO, IPSOA, 2006, pp. 285; e, secondo un'impostazione giuridica, tecnica ed economica, che muove dalle prescrizioni comunitarie e che tiene conto delle esperienze di altri Paesi europei: AAVV, "La responsabilità per danno all'ambiente - L'attuazione della direttiva 2004/35/CE", Giuffrè, 2006, pp. 580.

Sulla correttezza del metodo di predisposizione dello schema di decreto correttivo in esame, non è difficile manifestare seri dubbi quanto al **rispetto dei principi della trasparenza e della partecipazione delle categorie interessate** ai lavori di elaborazione del testo.

La Commissione nominata dal Ministro ha impiegato poco più di tre mesi (compreso quello di agosto ...): un tempo sorprendentemente breve, consegnando uno schema di decreto "riservato" direttamente al Consiglio dei Ministri.

Pochi (eletti) hanno avuto - a quanto risulta - **accesso all'originaria bozza.**

L'urgenza delle modifiche "doveva" far premio sull'esigenza di partecipazione ai lavori della Commissione dei soggetti interessati ?

In realtà, molti ricorderanno che **il precedente Governo utilizzò la stessa motivazione per elaborare**, nel segreto della Commissione dei saggi, **le successive versioni del T.U.**, in tempi molto brevi, **ignorando**, di fatto, **le previsioni dell'art. 1, comma 14, della legge n. 308/2004**, che prevedeva e prevede che, con atto del Ministro dell'Ambiente e del Territorio: "sono individuate forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione dell'ambiente e la tutela dei consumatori", ai fini della predisposizione dei decreti legislativi.

Anche se il comma 6 dell'art. 1 della legge delega non richiama espressamente il disposto sopra indicato, allorquando regola il procedimento di adozione dei decreti integrativi e/o correttivi, appare lecito chiedersi se "il rispetto dei principi e criteri direttivi", posti dalla stessa legge n. 308 al legislatore delegato, non imponesse a quest'ultimo - anche per rispetto del principio del *contrarius actus* - di osservare lo stesso procedimento di consultazione, richiesto per l'approvazione del decreto legislativo originario.

In definitiva, **l'invocazione dell'urgenza è** per il nostro legislatore uno **strumento** (ormai vecchio ...) **per derogare anche a principi di democrazia partecipativa**, divenuti principi generali dell'ordinamento (ai sensi della legge n. 241 della legge del 1990 e succ. modifiche), ormai costituzionalizzati (da ultimo, ex art. 118, ultimo comma, Costituzione, nel testo novellato nel 2001).

Un'eco di questo (erroneo) convincimento la si identifica agevolmente nella citata Relazione illustrativa, ove, come si è accennato, nell'analisi d'impatto della regolamentazione, "gli operatori economici e le strutture imprenditoriali"⁽¹⁰⁾, sono considerati, in ultima istanza, come "possibili" destinatari dell'iniziativa legislativa ... così come "i privati cittadini" ... ⁽¹¹⁾

¹⁰ Originale endiadi (...), che comunque non prende in considerazione il profilo associativo (e quindi degli interessi di categoria), codificato nel cit. comma 14 dell'art. 1 della legge-delega n. 308/2004, in riferimento alle "organizzazioni sindacali ed imprenditoriali ... e alle associazioni nazionali riconosciute di protezione ambientale e per la tutela dei consumatori".

¹¹ Ancora secondo una visione "atomistica" della società civile e dei suoi rapporti con lo Stato-governo ...

Quanto, poi, ai previsti interventi, diretti a realizzare obiettivi fondamentali di tutela della qualità dell'ambiente, della salute e dell'utilizzazione delle risorse ... ecc., il **rinvio della riforma ad "un secondo momento"** presta il fianco a due obiezioni.

- Evoca il "ritornello" del rinvio ... a tempi migliori dell'approvazione di norme-principio sulla **semplificazione e razionalizzazione orizzontale delle normative, vigenti per singoli settori**, (aumentando il polverone delle **continue riforme parziali**) ⁽¹²⁾;
- **sembra preannunciare decreti correttivi, che possano prescindere dai principi della legge-delega.**

Il che non è consentito, ai sensi dell'art. 1, comma 6, della medesima legge ⁽¹³⁾.

C'è un'ultima riflessione, sul punto, che proviene dall'esperienza.

La mancata consultazione non è facilmente sostituibile dall'apertura del dibattito, con tutte le istanze sociali interessate, conseguente al procedimento di consultazione parlamentare, previsto dall'art. 1, comma 5 della legge delega.

I termini, ivi stabiliti per i due pareri delle competenti Commissioni (rispettivamente, 30 gg. e 20 gg.), pur tenendo conto del termine massimo di 45 gg., assegnati al Governo dalla data del primo parere, per elaborare il testo dello schema di decreto legislativo, da presentare "per il parere definitivo" alla Commissioni parlamentari, **sono** troppo ristretti e diventano **insufficienti per acquisire un meditato e consapevole contributo delle organizzazioni interessate su un testo, mai prima esibito** a queste ultime.

E, ancora una volta, l'urgenza sarà il miglior viatico per "chiudere", alle scadenze prescritte, ogni ulteriore discussione sulle scelte e sulla forma delle modifiche ⁽¹⁴⁾.

Sotto il profilo sostanziale, il metodo d'intervento per singoli emendamenti, ritenuti urgenti, ad un testo, che si compone di 318 articoli e 45 Allegati, in vigore dal 29 aprile u.s., **pone** dei **dubbi** preliminari.

Se si tratta di emendare disposizioni qualificabili come "erronee" *ictu oculi*, ovvero inapplicabili in concreto, e che, comunque, non rimettano in discussione opzioni rilevanti del

¹² Vani sono rimasti i tentativi di predisporre una legge-quadro sulla tutela dell'ambiente in Italia (a somiglianza di quanto è avvenuto in altri Paesi comunitari); l'unico D.D.L. del 1993 dell'On Valdo Spini, Ministro pro-tempore dell'ambiente, è stato ... travolto dalle quotidiane emergenze. Sul citato disegno di legge, cfr. .: B. CARAVITA, "Verso una legislazione generale in materia ambientale: i modelli di legislazione ambientale", in Istituto per l'ambiente, *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale (Atti del convegno giuridico, 29-30 aprile 1994, Castel Ivano, Trento)*; F. GIAMPIETRO, "Testi unici: l'ambiente che verrà", in *Ambiente*, 1994, n.5, 5ss.; Id., "una legge generale per l'ambiente", ivi 1994, n. 8, 87 ss.; Id., "Proposte per una nuova legislazione ambientale", ivi 1994, n. 12, 49 ss.; S. AMOROSINO, "Indirizzi per un "testo unico" delle leggi ambientali. Sintesi per la stampa", in *Riv. Giur. Ambiente*, 1994, 552 ss.

¹³ Infatti, i decreti correttivi possono essere approvati "nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge" (come recita l'art. 1, comma 6, citato), altrimenti il Governo *non* sarebbe più autorizzato ad esercitare funzione legislativa su delega della Camere (ex artt. 76; 77, comma 1, Cost.)

¹⁴ Si rammenti che le Commissioni parlamentari hanno solo 30 giorni per esprimere il primo parere e 20 gg. per formulare il secondo. Decorso inutilmente quest'ultimo, "i decreti legislativi possono essere comunque emanati".

primo legislatore delegato, di guisa che si tratterebbe di eseguire una vera e propria attività di manutenzione dell'originario dettato: *nulla quaestio*.

L'urgenza del decreto correttivo avrebbe, in definitiva, l'obiettivo di agevolare il decollo di una riforma sicuramente ambiziosa, quanto meno per il pesante numero delle norme, approvate in un unico contesto ⁽¹⁵⁾.

Se, invece, come esemplificheremo, qui di seguito, i c.d. **ritocchi investono disposizioni e scelte di fondo del decreto legislativo** n. 152/2006, a distanza di 6 mesi dalla sua entrata in vigore, non mi sembra azzardato diagnosticare due risultati:

- 1. si consoliderà la convinzione**, già emersa, **che il T.U. non è**, di fatto, **vigente** dal 29 aprile, perché è in corso di estesa e indeterminata modifica, formale e sostanziale, e quindi, è necessario attendere la sua riforma definitiva;
- 2. si aumenterà**, comunque, il coefficiente di **incertezza e di equivocità del testo**, essendo mancato lo spazio temporale adeguato per verificarne, a livello amministrativo e giurisprudenziale, **l'effettivo contenuto precettivo** a causa di ravvicinate e reiterate modifiche su singole disposizioni, qualificanti gli obiettivi dell'originario decreto legislativo.

L'uno e l'altro risultato sono, d'altronde, preannunciati dall'impegno, espresso nella Relazione illustrativa, di introdurre modifiche, che, investiranno obiettivi fondamentali della legge delega, "anche secondo taluni criteri direttivi delineati dalla stessa

A parte ogni rilievo sulla correttezza di tale annuncio ⁽¹⁶⁾ è evidente che si creerà un'aspettativa di radicale riforma ... della riforma, vigente - a titolo provvisorio ? - dal 29 aprile 2006.

In altri termini, **si creerà un vero e proprio vuoto legislativo (di fatto)**, in attesa di una serie di decreti correttivi, da emanare entro il 29 aprile 2008, salva la facile previsione di future proroghe di quest'ultima scadenza.

Un "**cantiere aperto**" sulla legislazione ambientale **per i prossimi due o tre anni** non mi sembra una prospettiva positiva, dopo oltre trent'anni di legislazione emergenziale ⁽¹⁷⁾.

Esame di alcune proposte di modifiche al T.U.A.

¹⁵ Tutti i primi commentatori del D.Lgs. n. 152/2006 hanno avuto ragione di dolersi del forte impatto "quantitativo" di un *coacervo* di *norme* e di *allegati tecnici*, entrati in vigore, nello stesso contesto temporale (in data 29 aprile 2006) ... con un effetto a valanga sui soggetti interessati (comprese le Amministrazioni di controllo ...).

¹⁶ Di cui si è accennato *retro* nel testo e alla nota (12): si vogliono introdurre *radicali* riforme del D.Lgs. n. 152, con semplici decreti correttivi o non si deve piuttosto seguire la procedura legislativa ordinaria, nel rispetto delle competenze del Parlamento (ex artt. 70-74 Cost.) ? Da ultimo, si rinvia, per le sintetiche, ma puntuali osservazioni a: M.P. CHITI, "Rispettare i vincoli del diritto", in *Sole 24 Ore* del 6 luglio 2006, p. 26.

¹⁷ Sull'altro versante, si consideri, invece, la Dichiarazione, di valore costituzionale, di 10 articoli, approvata, per iniziativa del Presidente J. Chirac, nel marzo 2005, come *Charte de l'environnement*, che prevede diritti ed obblighi e principi "attivi" a tutela dell'ambiente. In tema, si rinvia a: M. ZINZI, "Prime riflessioni sulla Charte de l'environnement francese", in questa Rivista, 2006, fasc. 9, p. 846 ss.

All'esito di una prima lettura del testo dello schema di decreto correttivo e con l'intento di offrire un riscontro alle conclusioni di metodo sin qui esposte, ci limitiamo a commentare alcune proposte di modifica.

Si può condividere come urgente **"il ripristino" della nozione di scarico, di cui all'art. 74, comma 1, lett. ff)**, che, nella versione proposta, è conforme ad una giurisprudenza ed una dottrina consolidate, nonché la riformulazione di alcune delle definizioni, contenute nell'art. 74 del medesimo T.U..

E, forse, la **ricostituzione del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti**, dopo la prevista soppressione dell'Autorità di vigilanza, stabilita dal primo decreto correttivo ⁽¹⁸⁾.

Ma **non sembra né un ritocco né una modifica urgente**, ma una vera e propria modifica sostanziale, l'**introduzione** di una norma generale sull'**obbligo autorizzatorio e sull'applicabilità dei valori limite di emissione in riferimento allo scarico dell'impianto**, inteso come "unità tecnica permanente in cui si realizza una linea di produzione all'interno di uno stabilimento", e quindi, una nozione distinta da quella dello **stabilimento** (v. art. 1, commi 6, 7, 9 e 10 dell'art. 1).

La conseguente proliferazione di procedimenti autorizzatori non va certo nel segno della semplificazione e razionalizzazione, previste con l'autorizzazione unica per unità produttiva (fatti salvi i controlli tecnici opportuni), neppure attuata dal T.U. n. 152 ⁽¹⁹⁾.

Ancora nell'ambito di modifiche di tipo generale di norme fondamentali del T.U. e come tali **non giustificabili**, a nostro avviso, **con interventi d'urgenza**, epperò, frammentari, sono **quelle che investono:**

- la nozione di rifiuto,
- sottoprodotto,
- materia prima secondaria,
- CDR,
- Ovvero, disposizioni sulla disciplina transitoria della bonifica dei siti contaminati.

In merito alle prime, **il problema sostanziale** resta, al di là delle attuali approssimazioni del T.U. vigente e delle proposte modifiche, quello di **predisporre una disciplina nazionale** che

¹⁸ Ma si è constatato che l'urgenza della ricostituzione è "temperata" dal rinvio a *futuri* decreti ministeriali integrativi del nuovo testo dell'art. 161, così come proposto nel comma 51 dell'art. 1.

¹⁹ Sul recepimento "episodico" dei principi di semplificazione e razionalizzazione delle normative e dei procedimenti autorizzatori del D.Lgs. n. 152/2006, cfr.: M. COSENTINO, "Spunti di semplificazione amministrativa nel decreto legislativo n. 152/2006", nel volume: "Commento al T.U. ambientale, IPSOA, 2006, cit. pp. 25-37. Eppure non manca la disposizione di principio nell'art. 1, comma 9, lett. e) della cit. legge-delega n. 308/2004, allorché recita: "accorpate in un unico provvedimento di autorizzazione le diverse autorizzazioni ambientali, nel caso di impianti *non* rientranti nel campo di applicazione della direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996, ma sottoposti a più di un'autorizzazione ambientale settoriale" ... Quindi, un criterio di delega chiarissimo, ma disatteso. Si considerino, infatti, le *diverse scadenze* delle *diverse* autorizzazioni per la gestione dei rifiuti, degli scarichi, delle emissioni atmosferiche, della VIA ... previste nel T.U. ambientale ...

sia **effettivamente applicativa dell'orientamento** complessivo **della Corte di Giustizia**, solo recentemente consolidatosi, tenendo conto sia della necessità di prevedere un **regime probatorio serio sull'esclusione del residuo dalla nozione generale di rifiuto**, verificabile in concreto dalle autorità di controllo, sia dei **lavori in corso, presso il Parlamento europeo, di modifica della direttiva-quadro sui rifiuti**, com'è noto, risalente, nei suoi contenuti precettivi, al 1975 ... (20)

Il problema è, infatti, emerso all'attenzione della Commissione Turrone. Nell'elaborare il **nuovo testo dell'art. 186 del T.U.** (v. art. 1, comma 28), ma con esclusivo (?) riferimento **alle terre e rocce da scavo**, ha tentato di definire le condizioni, sostanziali e procedurali, da rispettare, per escluderle dal novero dei rifiuti.

Si tratta, però, di valutare se l'elenco delle medesime condizioni si presenti in termini talmente "burocratici" da incentivare il produttore o l'utilizzatore a trattarle piuttosto come rifiuti (per non incorrere nel rischio delle sanzioni amministrative e penali conseguenti al disposto dell'art. 186, comma 8, novellato). (21)

Quanto alla previsione del **comma 50 dell'art. 1**, che, per i procedimenti, attivati ai sensi dell'art. 17 Decreto Ronchi, in corso alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, continua ad applicarsi la disciplina del medesimo decreto legislativo e del D.M. n. 471/1999, **ci limitiamo a osservare che:**

a. il 26 ottobre u.s. è scaduto il termine per consentire ad i soggetti interessati di entrare nel **nuovo regime della bonifica**, anche nel caso di "obiettivi di bonifica già autorizzati" secondo il previgente regime, e potrebbe essere stata già effettuata, nel termine indicato, la dichiarazione degli interessati di volersi avvalere della citata disposizione;(22)

²⁰ Il tema della nozione comunitaria di rifiuto, proprio per la sua complessità e per le diverse "letture" della giurisprudenza della Corte di Giustizia, continua, in Italia, ad essere affrontato da un punto di vista "astratto", vorrei dire "filosofico"; mentre, in sede comunitaria, è iniziato un processo di riesame delle definizioni, rimaste immutate dalla direttiva n. 442/1975 ... che non soddisfa nemmeno la Commissione ! In argomento, per una interpretazione di taglio "costruttivo" della giurisprudenza della Corte di Giustizia, si rinvia alle puntuali riflessioni di A. BORZI', "La complessa nozione di rifiuto del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152", in questa Rivista, 2006, **fasc. 7, p. 175**, e dello stesso Autore: "Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti" in nota a Cass.pen. Sez. III, ordinanza. 1414/2006", *ibidem*, fasc. 9, p. 719 ss.

²¹ Si consulti il nuovo testo dell'art. 186, proposto nel comma 28, ove passa, comunque, la *linea-guida* di una procedura di controllo, che verifichi, in concreto, che il produttore intende riutilizzare tal quale il residuo, in tempi certi, e secondo modalità, controllabili dall'autorità competente, nel rispetto di un elevato livello di tutela ambientale. Non sembra, invece, rispondere ai criteri elaborati dalla giurisprudenza comunitaria l'esclusione del CDR di qualità dalla nozione di prodotto o materia prima secondaria (v. comma 44 e 45 dell'art. 1) atteso che, nella specie, le condizioni previste dall'art. 229, comma 2, dettano le condizioni puntuali affinché si possa affermare che l'originario rifiuto è oggetto, previa autorizzazione ambientale, di un recupero completo, e quindi utilizzato come combustibile alternativo (cfr., da ultimo, il D.M. 2 maggio 2006). Sulla nozione di residuo e sottoprodotto, v. Cass. Sez. III 10 novembre 2005 - 16 gennaio 2006, ric. Bonetti, e, in materia di CDR di qualità: Cass. Sez. III 15 marzo 2005 - 2 maggio 2005, n. 16351, che lo esclude dalla nozione di rifiuto a determinate condizioni.

²² Ed è difficile ammettere che chi ha esercitato quella facoltà, possa essere "espropriato" degli effetti prodottisi, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006, con una successiva modifica di quest'ultimo. In tema di

- b. la divisione in fasi procedimentali dell'attività di bonifica esige, in base ai principi generali, l'applicazione dello **jus superveniens** (D.Lgs. n. 152/2006) alle fasi procedimentali, poste in essere dopo il 29 aprile 2006;
- c. l'approvazione dell'indicata proposta determinerebbe la **conseguenza** che, **nei prossimi 5 - 10 anni**, di fronte alle *stesse* autorità competenti, verrebbero a svolgersi **due tipologie di bonifica**, (secondo il precedente e secondo il nuovo regime) fondate su presupposti tecnici e procedimentali autonomi, epperò, **differenziate...**⁽²³⁾.
E non sembra, questo, uno scenario amministrativo praticabile!

Una riflessione conclusiva

Le ultime considerazioni ci inducono ad una riflessione conclusiva.

Se intendiamo modificare in termini qualitativi il D.Lgs. n. 152/2006, con decreti correttivi, e quindi in conformità ai principi e criteri direttivi della legge-delega n. 308/2004, **non possiamo "diluire" le modifiche, con una sequenza di decreti per singole disposizioni ed in tempi diversi.**

Appare, invece, necessario avviare la riforma:

- dando attuazione alle norme-principio "orizzontali" di **semplificazione e razionalizzazione delle leggi settoriali vigenti** (queste ultime riproposte sostanzialmente nel D.Lgs. n. 152),
- **riducendo il "quantitativo"** delle norme e dei vincoli inutili;
- **rafforzando il ruolo preventivo dei controlli tecnici** (specializzati).

Occorre, cioè, metterci al passo con gli altri Paesi dell'Unione europea, secondo un modello comune e competitivo, suggerito dalla linea-guida comunitaria dello sviluppo sostenibile. ⁽²⁴⁾

disciplina transitoria della bonifica, cfr. il contributo di D. ROETTGEN, nel volume: "Commento al T.U. ambientale", IPSOA, 2006, cit., p. 165 ss.

²³ Sul delicato rapporto tra la disciplina della responsabilità per danno all'ambiente e quella sulla bonifica dei siti contaminati, si rinvia il paziente lettore al mio specifico contributo, nel volume: "La responsabilità per danno all'ambiente", 2006, cit., p.277 ss.; p. 305 ss.

²⁴ E' quanto ho sostenuto, a proposito di un nuovo scadenziario della riforma del T.U.A. con obiettivi e tempi adeguati, in: "Analisi critica del D.Lgs. n. 152/2006: gli obiettivi ed i tempi di una vera riforma", nel volume: Commento al T.U. ambientale, IPSOA, 2006, cit., p. 1 ss.